

原著論文

住民投票における自由記述の可能性

——与那国町への自衛隊配備を巡って——

Possibility of Free Statement in Referendum:
On Deployment of the Self-Defense Forces in Yonaguni

藤谷 忠 昭

キーワード 住民投票、リスク社会、熟議、自衛隊、与那国

1. リスク論と住民投票

本稿では、与那国町を事例に住民投票の意義、課題について、主にリスク論の観点から整理し、その上で熟議論を援用し検討する。事例の与那国町では、陸上自衛隊の受け入れをめぐる住民投票が行われ、受け入れ賛成派が勝利後、自衛隊は配備された。しかし、住民投票では二者択一であるため、それらの多様な期待、懸念は明らかにならない。これらの期待、懸念への配慮への契機を公的に保持するため、本稿では、自由記述を含む住民投票の在り方を検討し、提示する。

住民投票については、条例による制度化が、遅々としてではあるが日本でも一般化しつつあり。社会学的分析においても、地域開発に関するものを中心に検討がなされてきた。それらの分析では、為政者や既成組織による決定を留保し、住民が自らの意思を表明して、政策の自己決定を求めようとする点に意義が見出される(岡田 2004: 22; 渡辺 2005: 274; 樋口 2008: 10; 尾内 2007: 92; 寿楽 2012: 219)。また、単

なる反対ではなく、争点の浮上を契機に住民が参加し、議論することの意義がそれぞれの観点から強調される(上田 2003: 221; 伊藤ほか 2005: 11; 中澤 2005: 214-5; 樋口 2008: 302)。これらの分析を参考にすれば中央政府による地域開発に対する抵抗だけではなく、間接民主制に対する補完、あるいはオルタナティブとして、熟議型民主主義による自己決定に接続する側面も帯びる。ただ、そこで取り上げられる事例は、巻原子力発電所(田窪 1997; 中澤 2005; 伊藤ほか 2005; 尾内 2007; 寿楽 2012)、吉野川可動堰(久保田ほか 2008; 武田 2013)のように、反対派が中心に住民投票の実施を求め、勝利し、中止に至った、あるいは方針変更を加えられたものがほとんどである。本稿で取り上げる与那国町の事例においても、住民投票の実施は反対派が提起した。また、その実施の実現、投票の誘導のための議論において、その賛否ではなく住民が議論し地域の意思を表明する意義が強調された。もし反対派が勝利していれば、従来の構図で分析することも可能であったかもしれない。だが、結果は賛成派が勝利し、その結果を受け、陸上自衛隊の配備は行わ

れた。確かに、この住民投票において、さしあたり地域の意思は示された。また、議会外でも住民間の議論も活発に行われた。しかし、その成果だけでよしとし、投票者の4割以上の反対する住民に対する配慮は必要がないのか。必要であるとしても、それはどのように行われることが可能なのか。また、その際、地域自治の現場などで、近年、注目される熟議についての議論は、どのような役割を占めるのか。

こうした課題を検討するために、地域の現状を把握する視点を定めなければならない。後に詳しく見るように、多様な賛否の見解には、防衛についての不安、過疎化、環境についての懸念など、不確定な将来についての思いが垣間見えた。それらは、原子力発電施設やダムの建設などの事例と同様に、地域の安全、リスクについての見解と捉えることができる。こうした現代社会における不確定なリスクについては、周知のとおり、ニクラス・ルーマンが、独自の観点からリスクを定式化している (Luhmann 1991=2014, 以下 SR と略記)。同じくリスク社会をテーマとする論者 (Beck 1986=1998; Giddens 1990=1993) との論点の違いは、リスクを安全と対置するのではなく、危険と対置し、「リスク/安全」の区別では見えない社会の様相を観察しようとする点にある (小松 2003: 34)。このリスク論について三上剛は「多元主義信仰から自由でない」ベックやギデンズに対して「多元主義的楽観論が成立しえないことを説得的に示している」(三上 2003: 183; 186) と分析している。日本における住民投票への注目は、まさに各種中間集団による調停の限界が露呈している事態といえるかもしれない。このようなリスク論の観点は、地域の意思を決定し、表明するという本稿の事例に対して、またとりわけ地域の意思の決定手段として

施行される住民投票の在り方をめぐる議論に対して、的確な示唆を与えると考えられる。

このような社会的、理論的背景を基に、本稿では与那国の現状を、ルーマンのリスク論の観点から整理し、住民投票における熟議の可能性とその活用について、以下の構成で検討したい。まず事例である与那国町の住民投票をめぐり状況を概観し (2 節)、その状況をルーマンのリスク論の観点に沿って整理する (3 節)。その上で、地域の意思の決定における熟議の活用の可能性を事例に沿って検討し (4 節)、住民の多様な見解を揃い上げる方策として自由記述を用いた住民投票を提示、考察する (5 節)。最後に、本稿の結論を述べ、今後の課題について整理したい (6 節)。

こうした理論的、実践的な課題について、本稿では文献研究に加え、2007年から2015年の住民投票までに主に現地で断続的に収集したデータを用いて検討したいと思う。分析において、とりわけヒアリング調査の成果は、地域の「構造」を明らかにするというよりも、むしろ見解の多様性を明らかにするために主に使用する。この点を踏まえ、匿名性の確保を重視するため、情報の記述はおおよそその実施時期、年齢など最低限に留め、公表されているもの以外、発言者の属性等は記述しない²⁾。

2. 住民投票による意思決定

本節では、本稿で事例としたい与那国町における住民投票までの流れを、分析に関係する範囲において、まずは簡潔に整理しておきたい。

沖縄県八重山郡与那国町は石垣市から約 127 km の日本の最西端に位置し、台湾までは約 110 km の距離の、国境に接する離島である。戦前、戦後に貿易の中継地として人口約 1 万 2

千人にまで増え、その後、人口減少が持続し、住民投票時には1,500人を割り、過疎化が進んでいた。第1次産業が主だが、現在は観光にも力を注ぐ。姉妹都市、台湾、花蓮市との交流を進めているが、いまのところ飛躍的進展は見られない(岩永2009; 藤谷2010a; 2012; 佐道2014)。その与那国で、2008年に与那国防衛協会が防衛の観点から町民514人分の署名を添え、自衛隊誘致の請願書を町議会に提出し、賛成多数で決議された。そうした動きを受け、2010年12月に閣議決定された中期防衛力整備計画(2011~15年度)では「南西地域の島嶼部に陸上自衛隊の沿岸監視部隊を新設し、配置する」と明記された。その後、町長選、町議会議員選で争点となってきたが、90%を超える投票率の中、若干、受け入れ賛成派の票数が上回ってきた(藤谷2017)。

当初、町長は選挙の結果を踏まえ、島を2分しかねない住民投票は必要ないとしていた。だが、住民投票を求める住民、また議会での動向もあり、条例制定時における投票用紙案の不備をめぐる議論など紆余曲折をへて、2015年2月に実施することになった。賛成派、反対派とも、投票当日まで図1のような横断幕、ポスターの掲示、会合、街頭演説、ビラの各戸配布、電話による働きかけなど活発な運動を展開した。賛成派は人口増、経済活性化、島の安全

などを訴え、反対派は基地のない平和な島、レーダーによる電磁波被害などを主に訴えた。結果、632票対445票(投票率85.74%)で、受け入れ賛成派が勝利した³⁾。その結果も踏まえ、建設が着工され、2016年4月に陸上自衛隊与那国島駐屯地が配備された。

では、このことで、地域に対するどのような影響を住民は予想していたのか。まず、賛成派から見ていきたい。町長は、当初から自衛隊を端的に「1つの産業」だと断言している(『八重山毎日』2009.7.28.朝刊)。「自衛隊が配備されることになれば経済効果はもちろん、島がにぎやかになることは確実だ」(『琉球新報』2011.7.1.朝刊)と主張する。この「にぎやかになる」とは、たとえば5人家族の自衛隊が100人配置されれば500人の人口が増えるという人口減対策(2010年9月、町議会議員選挙での応援演説)だという。町長の主張するこうした経済効果について、役場の幹部は「企業誘致と考えたらいい」(2008年9月、60歳代)と述べた⁴⁾。

このような意見はヒアリング調査で住民からも多く聞くことができた。たとえば「本島が基地で潤っているのに、なぜ離島は恩恵がないのか。反対する理由がわからない」(2010年9月、50歳代)などの意見は、この側面を象徴している。経済効果以外では、以下のような期



(2015. 2. 21. 筆者撮影)

図1 住民投票における両派の横断幕

待を確認することができた。すなわち、自衛隊配備に伴って「高校ができる」「台風や地震など災害に対応してもらえる」(2010年9月、60歳代)、「(ヘリによる)急患の搬送に協力してもらえる」(2012年9月、20歳代)、「祭事を自衛隊にボランティアでやってもらえる」(2010年9月、50歳代)などの声があった。

これらの理由だけを見れば、この誘致を公共事業誘致のひとつと見なすことができるかもしれない。確かに、その要素が大きな比重を占めることは否定できない。だが、有事の際の防衛のためという見解があったことは指摘しておかなければならない。たとえばある漁業関係者は、実際の漁場での苦労を示しつつ、他国からの脅威があるのに、日本政府は与那国を「生かさず殺さず」という対応しかしてこなかったのではないかと不満の声を漏らした(2008年9月、50歳代)。こうした不信感、他の者の次のような意見にも表れている。「潜水艦の通るのが陸からでも見えることがあるんです。何かあったとき、(駐在する)お巡りさん2人で守れますか」「島に安心して暮らしたい」(2012年9月、20歳代)。これらの見解には、国境に接した最西端での不安の吐露と、防衛についての「日本」の役割への不満が込められているといえる⁵⁾。

では、反対派には、どのような懸念があるのか。まず受け入れ反対派の町議会議員の選挙マニフェスト(2010年9月)から、その理由を拾ってみよう。そこでは「自衛隊配備は中国や台湾の反発を招き、緊張感を高め」と主張されていた。また「短期的には経済的なメリットはあるがそのほとんどが一部の関連業者だけが潤い、むしろ「基地の島という負のイメージが生まれ」観光の面でダメージを受ける、また「自衛隊受け入れ後」の対馬を見れば「自衛隊

は過疎解消にはな」らないとしている。

ヒアリング調査でも、軍事に関する不安が確認された。「こんなところに作ったらかえって狙われる。こんな小さい島、一発ですよ。」(2012年9月、20歳代)。また、日米安保・地位協定を念頭に「与那国空港の軍民共用、日米共同使用の道を切り開くことにな」(2012年9月、70歳代)るという懸念もあった。

こうした不安と並行して、環境に関する理由も多く聞かれた。「騒音はたいへんなものですよ、日米合同演習でも行われたら」(2010年9月、60歳代)と心配を述べる住民がいた。また「自然を壊したら、(与那国の)よさがなくなる」(2008年9月、60歳代)という指摘もあった。実際、自衛隊が配備された「南牧場」は、海に面した一直線の車道の側面に牛馬が放牧される観光スポットのひとつでもある。反対派の主張は、住民投票までにいくつかの論点に絞られていく。2013年12月発行のポスターでは米軍との共用、最初にレーダー基地が狙われること、自衛隊による住民監視、レーダーから出てくる電磁波の影響などが懸念として示されている。

より詳しい経緯については他稿(藤谷2012; 2017)に譲りたいが、以上の事実からだけでも、地域が一枚岩ではなく、賛否を軸に多岐にわたる見解が散在していることが確認される⁶⁾。

3. 決定者と被影響者

前節では、自衛隊配備をめぐる与那国町での見解の多様性について整理した。反対派の懸念は説得力がある。だが、個々の利害が伺えるとしても、同時に賛成派の見解にも過疎による地域衰退の阻止という意味が表れている。配備に

反対する住民だけでなく、賛成する住民も存在する点を踏まえれば、住民投票で提示された意思は、「上から」の決定の留保と自己決定という構図だけに必ずしも収まりきらない。では、この事態をどのように捉えればよいのか。本節では、課題をより詳しく分析するため、リスクをめぐる決定に焦点を当てるルーマンのリスク論を援用し、与那国の住民投票について整理し直してみたい。

『リスクの社会学』（1991-2014）において、ルーマンは、「リスク Risiko」と「危険 Gefahr」という概念を使って、民主主義的参加の限界を指摘している。政策に参加したものにとって、その政策の結果は、自分自身の責任として受け取れるが、参加しないものにとっては、他人の結果の影響を被るだけである。このことを住民投票に当てはめれば、住民投票で提示された政策に「賛成」と回答したものは、政策の結果は、自分自身の責任にもなる。しかし、「反対」と回答したものは、その政策は他人の意思決定となり、その結果の影響を被るだけの存在となる。こうした指摘は、賛成・反対に特化した多数決原理の限界を理論的に示しており、そのことは、多数決原理に基づいた住民投票の限界も示している。この内容について、やや専門的に詳細を検討してみよう。

ルーマンによれば「近代社会の未来の地平は、蓋然的である／蓋然的でないというメディアにおいて現象せざるをえ」（SR: 229=242）ない。したがって「現在の時点においては、未来についてたんなる意見しか述べられない」（SR: 229=242）。その「蓋然性」は合理的計算によって改善されるどころか、「より合理的に計算すればするほど、また計算をより複雑なるものにすればするほど、それだけ未来の不確実性や、リスクと関連した諸局面が視野に入って

くるようになる」（SR: 37=44-5）とルーマンはいう。こうした観点から、事例である与那国の現状を見れば、前節で見たように自衛隊を受け入れることの期待、懸念など将来の不確実性に住民は翻弄されていたことが理解可能である。

もしこれだけのことであれば、リスクを現代の科学技術の進展によるものとみなすベックやギデンズの社会把握と大差ないかもしれない。だが、その独自性は、リスクの生成の原因として「人間ないし組織」（SR: 3=12）が「決定すること」あるいは「決定しないこと」（SR: 37=44）に着目する点にある。その上で、「リスク Risiko」が「安全」とではなく、「危険 Gefahr」と対置されることにある。この観点は、本稿における地域の意思決定の議論に重要な示唆を提供していると考えられる。

ルーマンのリスク論においては、「リスク」と「危険」の対置によって、「決定者 *entscheider*」と「被影響者 *reflektierter*」との立場が区別されることになる。すなわち一方で「決定者」にとって、「未来に起こるかもしれない」「損害は決定の結果と見なされる」「リスク」（SR: 111=124）となる。他方で、「被影響者」にとって未来の損害は「決定の帰結としてではなく、外部に帰属される」「危険」（SR: 111-2=125）として把握される。ルーマンによれば「被影響者の視角からすると、決定は、決定者の視角から見るとは違ったかたちで現れる」（SR: 116=128-9）。「すべての人々がすべての決定に関与したりはできない」（SR: 115=128）。それゆえに、とりわけ被影響者は「自分で下すわけでも制御できるわけでもない決定によって危険にさらされている」（SR: 117=130）ととらえる。こうした観点から見ると、「抗議」とは「他者のリスクに満ちた行動の犠牲と

なりうるような状況の拒否」(SR: 146=158)だとルーマンは定義する。

では、このように把握すれば住民投票をどのように整理し、定式化を試みるのが可能であろうか。自衛隊配備をめぐる賛成、反対の与那国町の住民の議論、また、その先に実施された住民投票は、将来の蓋然性についての決定に関するものだといえる。その決定において住民投票は、単なる被影響者に留まるのではなく、自ら「決定」を行うことを目指すものであると考えられるだろう。すなわち投票が行われた時点で、件の事項について、住民もまた決定に関与することになり、その結果のとおり執行されれば、地域にとって将来の結果は危険からリスクに変化する。反対に、もしそのとおり執行されなければ危険にとどまることになる。「被影響者」から「決定者」を目指すこの住民投票もまた「参加」という点では、民主主義の主要な理念と合致すると考えられる。では、この「参加」について、リスク論からはどのような把握が可能なのか。周知のとおり、この点についてルーマンは悲観的である。

ルーマンは「被影響者の決定過程への参加により、被影響者はリスクの不可避性に直面するかもしれない」(SR: 164=178)と述べる。というのも「そもそも決定をするのであれば、リスクは避けられない」(SR: 37=44)からであり、それだけではなく、新たに「危険」が生じるからである。とすれば「そのときに新たに危険にさらされる人々が、今度は語りだすかもしれない」(SR: 164=178)とルーマンはいう。確かに「参加」により決定者がたとえば為政者から住民に移るかもしれない。だが、それは自らの意思が実現した者にとって「危険」が「リスク」に変わっただけである。自らの意思が実現できなかった者にとっては引き続き「危険」

が継続するか、さらに新たな「危険」が生まれる結果になる。その主旨は、「参加」によってすべてが解決されるのではなく、決定者、被影響者の立場を変える、あるいは再生産するという点にある。このルーマンの議論は審議会などへの参加を想定したものだと考えられる。その点を踏まえたとしても、事例と照らし合わせたとき、その内容は住民投票についても同様に妥当するものだと考えられるのではない。

こうした見解は、「参加」を是とする議論からは懐疑的に映るかもしれない。だが、ルーマンのリスク論の観点から整理すれば、投票に先立つ議論および投票で地域の意思がさしあたり提示されたことにはなるものの、それで問題が終わったことにならないことが明確に示されている。なるほど多数派であれ、少数派であれ自らの意思を実現できた者にとっては、被影響者の立場を脱し、リスクを負いつつ決定した者と捉えることができるであろう。だが、投票しなかった者、あるいは投票しても自らの意思が実現できなかった者にとっては、相変わらずその結果は「危険」にとどまるだろう。まさにこれが、与那国が直面している事態である。

このように「決定」を軸としたリスク論は、人々が等しくリスクに晒されているという指摘にとどまらない。その観点によって地域社会の入り組んだ様相が、うまく概念化される。だが、このとき「被影響者」の「危険」は、住民投票においては、どのように扱われるべきなのか。だが、こうした制度的参加における課題についての処方箋は、見落としてなければ、少なくともルーマンのリスク論には明確に表れない。楽観はできなくとも悲観に陥らないのであれば、本稿は、さらに先に進まなければならない。

4. 熟議の活用

住民投票は多くの場合、二者択一である。集合的選択理論における現在までの成果では、それが多数決における無条件に有効な唯一の方法だという理由がある⁸⁾。だが、その結果だけでは2節で見たような住民の多様性は反映されない。さて、こうした限界をも背景に近年、住民投票を含む集合的決定における「熟議 *deliberation*」の必要性が主張される。本節では、その内容を参照しつつ、「被影響者」の「危険」に対する配慮について検討してみよう。

ジェイムズ・S・フィシュキンは、「市民のひとりひとりが議論において対立する意見を真剣に吟味する」ことを「熟議 *deliberation*」(Fishkin 2009: 33=2011: 60)と呼ぶ。その上で、この熟議による政策決定を民主主義的理想として提示し、無作為抽出で選出された代表者などによる手法を吟味している (Fishkin 2009: 80-85=2011: 132-6)。こうした観点に沿って、いくつもの理論的、実践的研究がなされてきた (Gutmann・Thompson 2004; Gastil & Levine eds. 2005)。この熟議についての議論の興隆もまた、実は住民投票の場合と同じく、各種中間集団による調停の限界をひとつの要因としていると考えられる。

さて、同様のことが住民投票についても指摘されてきた。たとえば上田道明は、ロバート・ダール (1989) のデモクラシー論に賛同しつつ、住民投票に熟議の主要素である「熟慮 *careful consideration*」の導入を主張する。その上で、個々の住民投票を「『熟慮』がどれだけなされたのか、あるいはなされていないのかという見地から評価する」(上田 2003: 190) ことを提案している。また尾内孝之は、「住民投票

は単なる『集計』に陥らないことが不可欠であり、その熟慮と討議を実質化するプロセスが強く求められる」(尾内 2007: 99) と指摘する。確かに、より深い議論を尽くし争点を十分に吟味することは、より慎重な判断のために望ましいことであろう。実際、実務レベルでも自治体などで、熟議を通して審議する熟議プロセスの住民投票への導入が検討されている (横須賀市 2012: 27)。本稿の事例においても住民主催の、また行政主催の説明会や講演会などで、自衛隊配備の是非について激しい議論が幾度か行われた。その具体例を基に情報公開等、熟議の条件を精査することも重要な課題ではある⁹⁾。とはいえ、この熟議は納得のいく住民投票を実現するのだろうか。一方で、熟議が争点の対立を先鋭化するという見解も存在する。

たとえば、ピーター・レービンらは熟議の意義を十分に認めつつも、「人びとはしばしば、熟議のプロセスで自分の考えを変え、互いのニーズや価値、信念をよりよく理解するようになる」とはいえ、人々はめったに完全に合意に至ることはない」(Levine et al. 2005: 274=2013: 357) とその制約を指摘する。さらに、キャス・サンステーンは熟議における「集団極化 *group polanization*」の傾向を論じている。すなわち、熟議によって「集団討論に参加する人びとの意見がある方向へ変化する可能性が高い」(Sunstein 2000: 118=2012: 72) ものの、「熟議集団の構成員が、その傾向を熟議前よりも極端化させる」(Sunstein 2000: 75=2012: 10) ことを主張し、その点について具体例を用い検証を実施している。本稿の事例を振り返れば、最後まで争点の賛否の溝は埋まらなかった。それどころか、対立は先鋭化した。それは、十分な議論が尽くされていないからなのか。あるいは、むしろそれなりに議論を尽くしたからなのかも

しれない¹⁰⁾。たとえ住民投票で住民の意思を示したとしても、まず完全な一致はありえない。もし仮にそれが我慢した一致であれば、その我慢はむしろ公的に隠蔽され、少数派の意思が置き去りにされる恐れがあろう。「参加」があったとしても、意思を貫いた住民が新たな「影響者」になり、他の住民は相変わらず、あるいは新たに「被影響者」になるだけである (SR: 164=178)。この点こそ、実はルーマンが「参加」に対して距離を置いた理由であった¹¹⁾。そのことを鑑みると、民主主義による意思のリプレゼンテーションの困難さに悲観的にもなる。

だが、こうも考えられる。すなわち熟議は一致に必ずしも結びつかないが、住民投票の結果だけでは示されない見解の多様性の提示に大いに機能的ではある、と。

ここで、リスクは現在ではなく、未来に係る概念であることを改めて思い起こしたい。「評価が時間とともに変化することが、リスクのリスクたるゆえん」(SR: 51=60)だとルーマンはいう。確かに住民投票の時点では、様々な期待も懸念も現実のものではない。だとすれば「決定」前もさることながら、それ以上に「決定」後にこそ注目する必要がある¹²⁾。すなわち投票で単にどちらが多数派になったかだけではなく、むしろ結果的に敗北した側の期待や懸念への配慮こそ課題なのである。では、熟議に意義はないのか。そうではない。そのときにこそ熟議の成果は活用されうる。それは、たとえば次のようなことである。

与那国では、住民投票を通し住民の4割以上が反対したにもかかわらず、自衛隊の配備が執行された。しかし、たとえ過半数に達しなかったとしても、反対派が反対する理由が消え去ったわけではない。むしろ投票後にこそ、2節で

見たような具体的な理由が吟味されるべきではないのか。たとえば自然を破壊しないこと、騒音対策が徹底されること、観光を阻害しないこと、放射線の被害がないこと、他国を刺激しない外交的努力をすること、補助金等についての透明化が行われることなど、どの程度、実現されたのか、あるいはされなかったのか検証される必要がある。

一方で、自衛隊が配備されて、賛成派の期待が実現したのかどうかも必ずしも定かではないことは重要である。この点においてもまた、配備に賛成した住民の具体的な理由が有効になってくる。人口増加、病院や学校の建設、住民の安全保障など、約半数の住民が町有地を提供してまで得ようとした、自律を支えるための諸条件の確保について、冷静に吟味することが求められるのではないのだろうか。

このように考えてくると、投票前の熟議は、慎重な判断のためだけではなく、住民の多様な見解を出し尽くし、それらを投票後の検証に活用するためにこそ重要であると言い換えなければならない。もちろん、そのためには、それらの多様な意思が保持されている必要がある。それらの確保は報道の課題、あるいは行政や研究の課題でもあろう¹³⁾。だが、必ずしもそれらは公的な効力を安定的に持つかどうか定かではない。より効果的で具体的な制度的工夫がないものだろうか。たとえば社会調査には自由記述という手法がある。いうまでもないが、統計的処理は難しいものの率直な見解を集めることに有効な手法である。この自由記述を住民投票自体に導入することはできないのだろうか。確かに、自由記述だけで地域の意思を決定することは難しい。意思の多数を確定するためには引き続き二者択一が有効であろう。しかし、付帯事項としての記述であれば、自由な記述も可能だ

と考えられる。

5. 多様な意思表示の制度化

前節で提示したように住民投票で自由記述を実施する際には、個人的な軋轢を避けるためにも、2つの選択肢による場合と同様、匿名が妥当だと考えられる¹⁴⁾。だが、自由記述を含めると筆跡によって投票者が明らかになる恐れが高まる。少なくとも理由の多様性を示すに足る提示を目指すには、住民が安心できるより厳格な匿名性の確保が、技術的課題として生じるだろう¹⁵⁾。その一方で、理論的に、次のような課題が存在する。無記名であるなら、投票者は特定できない。では、誰が一体、それらの多様な見解を検証し、その結果の責任を負うのか。自由記述を含む住民投票を実施する際に生じる問題点のすべてを、ここで検討する余裕はないが、本節では、この責任に関する論点に焦点を絞り、以下で考えうる責任の所在をひとつずつ列挙し、端緒的な吟味を試みておきたい。

第1に期待されるのは、住民による熟議の継続であろう。自らの決定に自らが責任を負い続けることは、直接民主主義の理想である。住民投票は出発点に過ぎず（中澤 2005: 160）、熟議の困難さの克服を目指し（田村 2017）、継続的な参加民主主義のきっかけになることが期待されている。確かに、有志の住民の活動は望まれる。とはいえ、そのためには、与那国に限らない一般的な課題と、与那国などの小さな地域において生じがちな課題が考えられる。

まず、より一般的な課題について考えてみたい。たとえば田村哲樹は、熟議の達成の阻害要因のひとつとして、現代の個人化した意識や生活様式があると分析し、その克服を課題としている（田村 2017: 43）。確かに、この点は事例

においてもあてはまる側面がある。情報化やIターン者の増加などにより、与那国でも個人化が進んでいる面がある。伝統的な儀式を担う者の慢性的な不足は、5つある地区の自治公民館長共通の悩みであった。この点から、投票後の熟議に参加する者を確保するハードルも高いと予測される。とすれば、それは、どのように克服すべきなのだろうか。あるいは、それはそもそも克服すべきことなのだろうか。ここで考えておかなければならないのは、どのような地域であれ、投票までの議論に人々はかなりのエネルギーを費やしていることである。したがって、個人化という社会的背景を置いたとしても、住民に、制度的にさらに熟議を求めることは過度な負担でないかという懸念が生じる。生業はもとより、それぞれの休息に費やす時間を割いてまで、国家的プロジェクトをめぐる多くの住民にさらなるコストを課すならば、それ自体が「受苦」にもなりかねない¹⁶⁾。とりわけ与那国のように人口自体が少ない場合、引き続き熟議に加わらなければならない可能性は高い。施設受け入れという負担に加え、なぜ、他の地域にもまして公的議論のためにエネルギーを費やさなければならないのかという不満も現実的には生まれるだろう。

さて次に、やや個別的な課題についても考えておきたい。熟議民主主義の議論では、それぞれが自らの意見を自由に主張することが想定されている。だが一方で、ヒアリングでは「この土地では自分の意見を自由に言えない」「投票で裏切ると痛い目にあう」と幾度か聞かされた。ひとたび見解を明らかにすれば、名前はおろか住んでいる場所まで島全体に知れ渡ってしまう。こうした状況の背景には、先祖崇拜を中心とする伝統的儀礼の遂行と伝承のための親族間の結束が、そのひとつの要因として存在す

る¹⁷⁾。そうしたしがらみからより無関連な形で有意義な諸見解を得るためにも、住民投票のように、より厳格に匿名性の確保を目指しうる制度が必要となる。だが、ここで明らかなのは、街頭演説を含む集票活動において、自らの意思をあからさまに表明してきた住民など一部の者を除いて、自由な意見表明が難しい状況があるという事実である。意識における個人化が進む一方で、こうした現実がとりわけ小さな地域社会にはある。確かに、それぞれが自由に見解を表明できる地域づくりこそ急務だという見解は、熟議民主主義の観点からいえば妥当な主張であるといえる。また、日常的に熟議に取り組む住民が存在し、その活動の継続が民主主義の理想として好ましいとも、理念的には考えられる。ただ、それが持続することができない現状を鑑みれば、容赦なく進展する課題に対して必ずしも万能な解決策にはならない。

だが第2に、住民投票の興隆は、間接民主制への不信をその契機のひとつとしていたことを思い起こさなければならない。そもそも分業として労働の対価を得るメンバーが、地域のことについて議論するのが議会である。争点をめぐる賛否の理由についても、首長や議員のほとんどは公言しているだろう。まずは、その結果責任は選挙など政治的イベントにおいて問われ、審判は下されよう。だが同時に、自由記述で示された期待、懸案の検討は、その後、どのような見解の議員が構成することになろうと、議会における職業政治家にこそ求められるべきであ

る。この点に注目すれば、提案した多様な意見の公的な保持は、すでに多く指摘されているように住民投票と議会とを接続させるという課題（岡本2008: 70；上田2016: 187；江藤2017: 46）への対策の重要な契機ともなりうる。

さらに第3に、現在の制度では住民投票に法的拘束力がないことを改めて留意しておかなければならない。確かに住民投票の政治的影響力は大きい（森田2003: 136）。したがって、地域における「政治」においては、匿名とはいえ住民投票でのそれぞれの意思表示がその責任の根拠となる。だが、注意しなければならないのは、住民投票においてもまた「決定者／被影響者という図式が曖昧にされ」（小松2003: 181）てしまう点である。このことについて、筆者が整理した表1に沿って考えてみよう。住民投票でその結果のとおり政府が執行したとすれば、多数派になった住民がリスクを取ったものとして位置づけられる。とはいえ、法的拘束力がない限り、最終的な責任主体は当事者ではない。真の決定者は多数派の住民ではなく、住民投票の結果を勘案し執行する政府である。そのことは受け入れ賛成派が住民投票で多数派となり、政府がその結果と同じく配備という決定を行った与那国においても妥当する。

だが「近代世界においては、決定しないこともまた一つの決定である」（SR: 37=44）。もし仮に投票の結果どおりに執行されなかったとすれば、住民投票では敗れた少数派がリスクを取ったともいえる。その場合も、争点として提示

表1 作為・不作為によるリスク／危険

地域政治レベルでの分布			法レベルでの分布			
	賛成派	反対派		政府	賛成派	反対派
執	リスク	危険	執	リスク	危険	危険
非行	危険	リスク	非行	リスク	危険	危険

(筆者作成)

された限り同様に、意思どおり執行されなかった住民投票での多数派に対して、不作為による「被影響者」として、その主張を傾聴する配慮が執行者に求められることになる。いずれにせよ、少なくとも拘束のない現在の制度においては、実際の責任は執行者、この場合は決定者としての政府、さらにいえばそれを是認している国民に突き付けられる。

さて、このときにこそ、自由記述のデータは価値を持つ。しかも二者択一の意味だけではなく、多様な地域の意思が示されている。自衛隊を受け入れようとした地域の実情、そうした実情を知りながらも反対を続けた理由など、制度的に収集された自由記述によるデータが公的なものとして保持されているのである。それは、重要かつ多様な地域の意思の表示にはかならない。そのことで、住民投票までのプロセスを通して示された多様な見解の詳細を、地域の意思として全国に示すこともできるのではないだろうか。

6. 多様性の検証のために

本稿では、ここまで自衛隊配備をめぐる与那国町の住民投票を事例に、地域の意思の在り方について検討してきた。すなわち、ルーマンのリスク論の観点から、住民投票の課題を明らかにし、その課題における熟議の位置付けを行いつつ、自由記述を含む住民投票の導入という政策的な提言を行った。いうまでもなく地域の意思は一様ではない。そもそも多様な地域の意思を、ひとつに統一しようとするのは、悪しき強迫観念であるともいえる。「一致」を楽観せず、かつ多様性を悲観するのではなければ、多数決を超えた多様な意思の提示への努力は、研究においても制度においても、重要な課題だと考えら

れる。これまで、住民投票についての論点として、「発議要件、発議権者の範囲、結果への尊重義務」や「低投票率時の開票制限、住民投票の実施範囲」(牛山 2013: 11-12)などが挙げられてきた。また、本稿のような主張は、冒頭で整理したように、いまだ社会学においても検討されておらず、実際にも自治体による自由記述のアンケートはあるものの、私の知る限りでは、住民投票においては試みられていない。賛成、反対を決する従来の住民投票の機能も維持されるのであれば、事務作業は大変だとしても、住民投票を援用したより詳細な民意の表出をめざすものとして、いまだ萌芽的なものに留まるが、本稿の主張を提案する意義は十分にあると考える。とりわけ、小さな自治体では実現の可能性は高いのではなかろうか。

最後に本稿に残る課題について、ごく手短かに整理しておきたい。第1に、本稿では住民投票の在り方の分析に主眼があったため、理論的な検討について十分に展開する余裕がなかった。リスク論と熟議論との関係を、さらに学説を辿りながら、より詳細に吟味、発展させる必要がある。第2に、本稿の主張は与那国町という1地域の事例についての分析である。そこに一般化される論点が含まれていると考えるが、たとえば、大都市圏の住民投票や国民投票など、他の領域での条件を勘案し、本稿での考察を検討してみる必要がある。第3に、今回は住民投票の実施された2015年までのデータを対象としたが、その後の状況を追尾するという課題がある。ここ数年、新型コロナウイルス感染拡大の影響で、現地への訪問の実施を控えてきたが、自衛隊配備の影響を、より詳細に知るには、さらなる調査が必要である。住民の期待は本当に実現したのか。また、提示されていた問題は現実に生じていないのか。南西諸島の他の

離島における事例と比較しつつ、こうした論点を検証する試みは、理論的にも、実践的にも重要だと考えられる。

注

- 1) 実施は400件を越える(上田2016:169)。
- 2) 2007年3月から2015年2月までの計8回の調査を主に参考とする。
- 3) 合併についての意思を問う住民投票(2003年)と同様、中学生以上が投票権を持つ点でも注目された。与那国町が非合併を選択した意義については、藤谷(2010b)を参照。
- 4) 公になっているものでは、年間約1,500万円の町有地賃貸借料、また陸上競技場などの施設整備があった。
- 5) 「陸上自衛隊の組織防衛に際して、『中国の脅威』は使い勝手の良い資源」(樋口2014:208)という点は一面の真理ではあるが、それでも住民が不安を感じているのであれば、無下に否定することはできない。
- 6) 多様な見解の交差する地域を受益圏/受苦圏の構図でとらえることが難しい点については、早川(2007)、藤谷(2017)を参照。
- 7) ルーマンは、「コミュニケーション・メディア」を「象徴的に一般化された選択のコード」と定義し、代表的メディアとして「貨幣」「権力」「真理」「愛」を挙げる(Luhmann 1968: 61=1990: 88)。
- 8) Sen(1970=2000)、坂井(2013)などを参照。
- 9) フィシュキンは、「熟議の質に関する基準」として、①正確な情報の提供、②反対側の意見の考慮、③主要な立場の多様性、④異なる意見についての真摯な吟味、⑤発言者でなく、論点自体による意見の検討-を挙げる(Fishkin 2009: 33=2011: 60)。事例では、少なくとも2回の説明会(2011, 2014年)、また町長選(2013年)、町議選(2010, 2014年)で議論が交わされている(藤谷: 2012; 2017)。
- 10) どこまで時間、エネルギーを費やせば「熟議」なのかという判断は難しい。その時点での優勢派は、議論は尽きたといい、劣勢派はまだ十分ではないという。
- 11) ルーマンは、「参加」について懐疑的な論者の文献を挙げた上で、「それ以降に行われている経験からして、ほとんどこれ以外の判断に行

き着くことはない」と述べる(SR 163-4=304-5)。

- 12) 争点についての検討継続の重要性については、藤谷(2009: 56-60)を参照。
- 13) 行政によるアンケートなども活用できようが、より厳格な方法を用いる住民投票が公式的には格段の重みを増すだろう。自由回答を用いたすぐれた研究成果としては、中澤(2005: 300-12)を参照。
- 14) 正統性確保の側面からの匿名性の重要性については、May(1952: 681)を参照。
- 15) コストの関係もあり、与那国町の場合と同様、選挙管理委員も地域の住民であることが前提となろう。事例では、2014年の町議選で、委員がガラス越しに結果の1部を身振りで外部に伝え、警官により一時退出させられる事態があった。また住民投票の3箇所の投票所では、「投票用紙を見せ合う行為」「投票への干渉」などについての警告文が掲示されていた。
- 16) 個人化社会での有志による市民運動の意義については藤谷(2010a)、Fujitani(2021)を、また争点浮上により生じる時間的、経済的コストそのものが受苦である点は藤谷(2017)を参照。
- 17) こうした事情は、各選挙で投票率がほぼ毎回90%を優に超える要因でもある。

文献

- Beck, Ulrich, 1986, *Riskogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag. (=1998, 東廉・伊藤美登里訳『危険社会——新しい近代への道』法政大学出版局。)
- Dahl, A. Robert, 1989, *Democracy and Its Critics*, London: Yale University Press.
- 江藤俊昭, 2017, 「自治と市民の社会学」松野弘編『現代社会論——社会的課題の分析と解決の方策』ミネルヴァ書房, 25-51.
- Fishkin, S. James, 2009, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, New York: Oxford University Press. (=2011, 曾根泰教監修・岩木貴子訳『人々の声が響き合うとき——熟議空間と民主主義』早川書房。)
- 藤谷忠昭, 2009, 『個人化する社会と行政の変容——情報、コミュニケーションによるガバナ

- ンスの展開』東信堂。
- , 2010 a, 「国境離島の苦闘——与那国町の生き残り戦略」『相愛大学研究論集』26: 87-10.
- , 2010 b, 「内部的連帯を媒介とした外部的連帯——自立を選択した自治体の生き残り戦略」青木康容・田村雅夫編『闘う地域社会』ナカニシヤ出版, 105-24.
- , 2011, 「市民社会におけるアカウントビリティとその課題」『相愛大学研究論集』27: 53-73.
- , 2012, 「地域におけるナショナルなもの——与那国の対外戦略」杉本久未子・藤井和佐編『変貌する沖縄離島社会——八重山にみる地域「自治」』ナカニシヤ出版, 39-56.
- , 2017, 「沖縄の地域社会と自衛隊」『相愛大学研究論集』33: 19-32.
- Fujitani, Tadaaki, 2021, "Citizen Activitis and accountability: Changing Organization and Reconstruction of Archives," Fujiyoshi, Keiji ed., *Archives for Maintaining Community and Society in the Digital Age*, Singapore: Springer, 21-8.
- Giddens, Anthony, 1990, *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press. (=1993, 松尾精文・小幡正敏訳『近代とはいかなる時代か? ——モダニティの帰結』而立書房.)
- Gutmann, Amy & Thompson, Dennis, 2004, *Why Deliberative Democracy?*, Princeton: Princeton University Press.
- 樋口直人, 2008, 「ポスト55年体制の地方政治と社会変動——脱政党時代における対立軸と連合形成をめぐって」久保田滋・樋口直人・矢部拓也・高木竜輔編著『再帰的近代の政治社会学——吉野川可動堰問題と民主主義の実験』ミネルヴァ書房, 2-33.
- , 2008, 「政治変動と民主主義——システム転換の産みの苦しみのなかで」『再帰的近代の政治社会学』ミネルヴァ書房, 295-303.
- , 2014, 『日本型排外主義——在特会・外国人参政権・東アジア地政学』名古屋大学出版会.
- 早川洋行, 2007, 『ドラマとしての住民運動——社会学者がみた栗東産廃処分場問題』社会評論社.
- 伊藤守, 2005, 「住民投票が問いかけたもの——住民投票運動の経緯と意味」伊藤守・松井克浩・渡辺登・杉原名穂子著『デモクラシー・リフレクション——巻町住民投票の社会学』リベルタ出版.
- 岩永真治, 2009, 「地域性をグローバルに創造する——沖縄県与那国町における地域政策の構想と展開」『明治学院大学社会学部付属研究所年報』39: 117-123.
- 寿楽浩太, 2012, 「原子力発電所をめぐる公共性と地域性」盛山和夫・上野千鶴子・武川省吾編『公共社会学 1 リスク・市民社会・公共性』東京大学出版会, 213-31.
- 小松丈晃, 2003, 『リスク論のルーマン』勁草書房.
- Levine, Peter & Fung, Archon & Gastil, John, 2005, "Future Directions for Public Deliberation," Gastil, John & Levine, Peter eds., *The Deliberative Democracy Handbook*, San Francisco: Jossey-Bass, 271-88. (=2013, 藤井達夫訳『市民による熟議の未来に向けて』津富宏・井上弘貴・木村正人監訳『熟議民主主義ハンドブック』現代人文社, 352-75.)
- Luhmann, Niklas, 1968, *Vertrauen: ein Mechanismus der Reduktion Sozialer Komplexität*, Stuttgart: F. Enke Verlag. (=1990, 大庭健・正村俊之訳『信頼——社会的な複雑性の縮減メカニズム』勁草書房.)
- Luhmann, Niklas, 1991, *Soziologie des Risikos*, Berlin: Walter de Gruyter. (=2014, 小松丈晃訳『リスクの社会学』新泉社.)
- May, K. O., 1952, "A Set of Independent, Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision," *Econometrica* 21: 680-4.
- 三上剛, 2003, 「リスク社会と共生空間——不知のエコロジー」今田高俊編著『講座・社会変動 2 産業化と環境共生』ミネルヴァ書房, 164-92.
- 森田朗, 2003, 「地方自治と民主主義——住民投票制度をめぐって」, 森田朗・村上順編『自治総研ブックス 1 住民投票が拓く自治——諸外国の制度と日本の現状』公人社, 4-38.
- 中澤秀雄, 2005, 『住民投票運動とローカルレジーム——新潟県巻町と根源的民主主義の細道, 1994-2004』ハーベスト社.
- 左道明広, 2014, 『沖縄現代政治史——「自立」をめぐる攻防』吉田書店.
- 坂井豊貴, 2013, 『社会的選択理論への招待——投票と多数決の科学』日本評論社.

- 岡本三彦, 2008, 「ローカル・ガバナンスと意思決定への参加——住民自治と住民投票」山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・デモクラシー』法政大学出版局, 53-72.
- 岡田知弘, 2004, 「住民自治の新しい時代がやってきた——住民投票運動と地域づくり」岡田知弘・自治体問題研究所編『住民投票の手引——市町村合併は住民の意思で』自治体問題研究所, 9-30.
- 尾内隆之, 2007, 「日本における『熟議=参加デモクラシー』の萌芽——原子力政治過程を通して」小川有美編『ポスト代表制の比較政治——熟議と参加のデモクラシー』早稲田大学出版部, 79-104.
- Sen, K. Amartya, 1970, *Collective Choice and Social Welfare*, San Francisco: Holden-Day. (= 2000, 志田基与師監訳『集会的選択と社会的厚生』勁草書房.)
- Sunstein, Cass, 2000, "Deliberative Trouble? Why Groups Go To Extremes," *Yale Law Journal*, 110: 71-119. (= 2012, 早瀬勝昭訳「熟議のトラブル?——集団が極端化する理由」那須耕介編・監訳『熟議が壊れるとき—民主制と憲法解釈の統治理論』勁草書房, 5-74.)
- 武田真一郎, 2013, 『吉野川住民投票——市民参加のレシピ』東信堂.
- 田窪祐子, 1997, 「巻町『住民投票を実行する会』の誕生・発展と成功」『環境社会学研究』3: 131-48.
- 田村哲樹, 2017, 『熟議民主主義の困難——その乗り越え方の政治理論的考察』ナカニシヤ出版.
- 上田道明, 2003, 『自治を問う住民投票——抵抗型から自治型の運動へ』自治体研究社.
- , 2016, 「住民投票が映しだすローカル・ガバナンスの現在」, 石田徹・伊藤恭彦・上田道明編『ローカル・ガバナンスとデモクラシー——地方自治の新たなかたち』法律文化社, 169-90.
- 牛山久仁彦, 2013, 「住民投票をめぐる動向と論点」『都市問題』104: 9-13.
- 横須賀市住民投票条例検討委員会, 2012 『住民投票制度に関する調査・研究報告書』.
- 渡辺登, 2005, 「巻町のいま」, 『デモクラシー・リフレクション』リベルタ出版, 259-78.

※本稿は JSPS 科研費 JP24530608、JP25285161、JP17K04104 の成果の一部である。調査にご協力くださった方々、資料を提供くださった方々に改めて厚くお礼申し上げたい。